

Vergaderjaar 2002–2003

**27 025**

## **Nieuwe regelen inzake tuchtrechtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2000)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 30 september 2002

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt ons dat de meeste fracties met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel kunnen instemmen, ook al leven er op sommige punten nog vragen. Mede namens mijn ambtgenoten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken zal ik hierna op deze vragen ingaan.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten hoe de regering het risico van versnippering van het (straf)recht denkt tegen te gaan dat mogelijk kan ontstaan bij de invoering van een stelsel van tuchtrechtspraak.

Met de leden van de fractie van de PvdA zijn wij van mening dat versnippering van het (straf)recht niet wenselijk is. Wij zijn echter niet van mening dat er met de invoering van het tuchtrecht binnen de PBO een versnippering van het (straf)recht zal ontstaan. Met het voorliggende wetsvoorstel is ervoor gekozen om binnen de PBO overtredingen in beginsel tuchtrechtelijk te handhaven, tenzij strafrechtelijke handhaving wegens de ernst van de overtreding, noodzakelijk is. In de praktijk krijgt thans de strafrechtelijke handhaving weinig prioriteit door de belasting van het openbaar ministerie op andere terreinen. Het tuchtrecht biedt derhalve een belangrijke aanvulling op het gebied van de handhaving van autonome PBO-verordeningen.

In de huidige Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie (verder Wet tbo) bestaat de mogelijkheid voor de verschillende schappen om zelf een tuchtgerecht in te stellen. Met de wijziging van artikel 104 en het vervallen van artikel 105 beiden van de Wet op de bedrijfsorganisatie (deze artikelen zijn aangepast met de Wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten en treden in werking op een bij KB te bepalen tijdstip (Stb. 1999, 253)) en het thans voorliggende wets-

voorstel wordt voor alle PBO-lichamen het principe van in beginsel tucht-rechtelijke handhaving van overtredingen doorgevoerd. De nu soms bestaande «dubbele bedreiging» (dat een overtreding kan worden aange-merkt als een strafbaar feit en tegelijk als een tuchtrechtelijk bedreigd feit) komt te vervallen. Dit wetsvoorstel gaat versnippering juist tegen en beoogt een harmonisch en inzichtelijk stelsel van tuchtrechtspraak binnen de PBO.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken om een overzicht te verstrekken van de bestaande tuchtcolleges en de regels die zij handhaven.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de fractie van de PvdA hebben wij een overzicht opgesteld van de voornaamste bestaande tuchtcolleges en de regels die zij handhaven. Een overzicht hiervan treft u in de onderstaande tabel aan.

Beroepsgroep	Naam regeling	Tuchtcollege
Advocatuur	Advocatenwet	– 5 Raden van Discipline en hoger beroep bij het Hof van Discipline
Accountants	Wet op de Accountants-Administratieconsulenten	– Raad van tucht voor registeraccountants, Raad van tucht voor Accountants-Administratieconsulenten, hoger beroep bij het CBb
Deurwaarders	Gerechtsdeurwaarderswet	– Kamer voor gerechtsdeurwaarders, hoger beroep bij het Gerechtshof Amsterdam (civiele kamer)
Dier-geneeskundigen	Wet op de uitoefening Diergeneeskunde 1990	– Veterinair Tuchtcollege, hoger beroep bij het Veterinair Beroepscollege
Kwekers van teeltmateriaal	Zaaizaad- en Plantgoed-wet	– Tuchtrechtcommissie NAK, hoger beroep bij Raad van Beroep, – Tuchtrechtcommissie NAKtuinbouw, hoger beroep bij Raad van Beroep
o.a. telers en exporteurs groenten en fruit, kaasproducenten en kaashandelaren, productie o.a. scharreleieren, producenten biologisch voortgebrachte producten, bloembollentelers en handelaren in bloembollen	Landbouwkwaliteitswet	– Tuchtgerecht Kwaliteits-Controle-Bureau voor Groenten en Fruit, beperkt hoger beroep bij College van Beroep voor het bedrijfsleven, – Algemeen tuchtgerecht Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), hoger beroep bij Raad van Beroep bij COKZ, – Tuchtgerecht Controlebureau Pluimvee, eieren en Eiproducten (CPE), op beperkte gronden hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, – Tuchtgerecht SKAL, hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven – Tuchtgerecht van de Stichting Bloembollenkeuringsdienst, hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven
Loodsen	Loodsenwet	– 1 Tuchtcollege Loodsen, hoger beroep bij het CBb
Medici	Wet BIG	– 5 Regionale tuchtcolleges, hoger beroep bij het Centraal Tuchtcollege
Notarissen	Tuchtrechtbesluit BIG Wet op het notarisambt	– 19 Kamers van toezicht, hoger beroep bij Gerechtshof Amsterdam (civiele kamer)
Octrooigemachtigden	Rijsoctrooiwet	– Raad van Toezicht voor de Octrooigemachtigden, hoger beroep bij Raad van Beroep inzake het Toezicht op de Octrooigemachtigden
PBO tuchtrecht	Wet Tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie	– Tuchtgerecht Productschap Pluimvee en Eieren, hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven – Tuchtgerecht Productschap Vee en Vlees, hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven
Scheepsvaart	Schepenwet	– Raad voor de Scheepvaart

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd waarom de bedrijfslichamen tot dusver nauwelijks gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om verordeningen tuchtrechtelijk te handhaven en welke bezwaren leven bij de bedrijfslichamen om tuchtrecht in te voeren. In hoeverre wordt aan deze bezwaren tegemoet gekomen en hoe is zeker gesteld dat tuchtrechtspraak nu wel daadwerkelijk zal worden toegepast, zo vragen deze leden. Zij merken tenslotte nog op dat slechts bij twee bedrijfschappen verordeningen via tuchtrecht worden gehandhaafd. Zij vragen sinds wanneer dat zo is en wat de resultaten zijn.

Tot 1992 was de bevoegdheid om op grond van de huidige Wet tbo tuchtrechtelijke maatregelen te stellen op overtredingen van hun verordeningen voorbehouden aan bedrijfschappen. Pas sinds 1992 hebben ook de productschappen die bevoegdheid. Het stond de schappen vrij om al dan niet van die bevoegdheid gebruik te maken. Drie bedrijfschappen en drie productschappen hebben daartoe tuchtrechtverordeningen vastgesteld. Echter, slechts van twee bedrijfschappen zijn deze geëffectueerd. In de praktijk hebben de meeste bedrijfslichamen aan strafrechtelijke handhaving de voorkeur gegeven, zonder dat overigens gebleken is van principiële bezwaren tegen tuchtrechtelijke handhaving.

In plaats van de bevoegdheid gaat het voorliggende wetsvoorstel uit van het beginsel om autonome verordeningen hoofdzakelijk tuchtrechtelijk te handhaven. De vrijheid om in alle gevallen voor strafrechtelijke handhaving te opteren verdwijnt derhalve. Naar de mening van de regering draagt deze versterking van de rol van het tuchtrecht bij tot een efficiënter en effectiever toezicht op de naleving van regels die doorgaans in hoge mate een sectoraal belang vertegenwoordigen, omdat de bedrijfslichamen daar zelf verantwoordelijk voor zullen zijn. Op grond van het wetsvoorstel zal voor ieder (hoofd-) productschap en bedrijfschap een tuchtgerecht worden ingesteld. Anders dan tot dusver zal de instelling van een tuchtgerecht bij een bedrijfslichaam dus niet meer optioneel zijn, maar verplicht.

De ervaringen met de «handhaving in eigen kring» van de tuchtgerichten van het voormalige Bedrijfschap voor de Groothandel in Eieren en Eiproducten en de Eiproductenindustrie en het voormalige Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie waren positief. De betrokken tuchtgerichten hebben sedert decennia bijgedragen aan effectieve handhaving van de betrokken regelgeving dankzij de deskundigheid en slagvaardigheid van de tuchtgerichten bij het bestraffen van overtredingen terzake.

Bij de leden van de fractie van de VVD kwam de vraag op waarom bij juridische beroepsgroepen een tuchtgerecht onafhankelijk van de beroepsgroep is ingesteld, terwijl het tuchtrecht bij de bedrijfslichamen vorm krijgt door de PBO uitgebreide bevoegdheden en taken toe te bedelen. Welke consequenties heeft dit verschil in benadering voor de onafhankelijkheid, kwaliteit en financiering van beide vormen van tuchtrechtspraak?

Wij willen voorop stellen dat de PBO ook tot de overheid behoort, en in zoverre losstaat van de bedrijfstak. Het tuchtrecht zoals dat nu binnen de PBO is georganiseerd staat eveneens los van de bedrijfstak en moet als onafhankelijk worden beschouwd. Het is juist dat de voorzitter van het bedrijfslichaam een belangrijke rol speelt in de procedure. Een dergelijke rol is vergelijkbaar met de rol die wordt vervuld door de Deken in de advocatuur. Dat er leden-beroepsgenoten in een tuchtrechtelijk college plaatsnemen, is in het tuchtrecht evenmin ongebruikelijk. De belangrijke rol die het bedrijfslichaam heeft bij de vaststelling van overtredingen die tuchtrechtelijk worden gehandhaafd, volgt uit het feit dat het gaat om handhaving van autonome verordeningen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de specifieke kennis die in huis is bij de bedrijfslichamen. Wij menen dat

de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak bij de PBO voldoende gewaarborgd is en wijzen daartoe op de artikelen 9 tot en met 13 van het wetsvoorstel.

Met de leden van de VVD zijn wij van mening dat de kwaliteit van de tuchtrechtspraak hoog moet zijn. De eerdere ervaringen met het gebruik van tuchtrecht door het voormalige Bedrijfschap pluimveehandel en -industrie en het voormalige Bedrijfschap voor de Groothandel in eieren en eiproducten en de eiproductenindustrie leveren op dit punt een positief beeld op. De inschakeling van de bedrijfslichamen bij de tuchtrechtspraak biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van de specifieke kennis van de bedrijfstakgenoten, waarbij de juridische kennis van de voorzitter en de secretaris een waarborg biedt voor een goede juridische kwaliteit.

Voor de financiering is gekozen voor een volledige vergoeding door de bedrijfslichamen zelf. Ondergetekenden verwachten dat de opbrengst van de boeten voor een groot deel tegemoet kan komen aan de kosten van de tuchtgerechten. Nu het hier gaat om de handhaving van autonome verordeningen ligt het niet in de lijn van het kabinetsstandpunt PBO om de overschietende kosten van de tuchtgerechten te compenseren uit de algemene middelen.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoeveel tuchtgerechten er naar verwachting op grond van deze wet zullen worden ingesteld. Met inachtneming van de voorgenomen hergroepering van de bedrijfslichamen zullen er naar schatting 14 tuchtgerechten komen. Daarbij zij opgemerkt dat de schappen desgewenst ook onderwerpen aan een ander dan het eigen tuchtgerecht ter behandeling kunnen opdragen. Dit kan bijvoorbeeld dienstig zijn bij onderwerpen van gemeenschappelijke betekenis of ingeval bedrijfslichamen samen een gemeenschappelijk lichaam in de zin van artikel 110 van de Wet op de bedrijfsorganisatie hebben opgericht.

## **2. Tuchtrecht of strafrecht?**

De leden van de fractie van de PvdA vragen aan wie en in welke fase de beoordeling is om een strafrechtelijke vervolging in te stellen dan wel de zaak tuchtrechtelijk te laten beoordelen. Deze leden achten de behandeling van dit punt in de memorie van toelichting bijzonder summier en verzoeken ons om een nadere beschouwing te wijden aan de afgrenzing tussen het tuchtrecht en het strafrecht.

Naar aanleiding van deze vraag van de leden van de fractie van de PvdA zullen wij hierna een nadere beschouwing wijden aan de afgrenzing tussen het tuchtrecht en het strafrecht. In de memorie van toelichting is vermeld dat verordeningen van bedrijfslichamen doorgaans in hoge mate een sectoraal belang vertegenwoordigen, een belang dat de bedrijfstakgenoten waarvoor het betrokken bedrijfslichaam is ingesteld specifiek aangaat. Het tuchtrecht beoogt primair het belang van een behoorlijke bedrijfsuitoefening te waarborgen. Het strafrecht heeft een ander doel, bescherming van de rechtsgemeenschap en handhaving van de rechtsorde.

De afgrenzing is als volgt geregeld. In artikel 71 van de Wet op de bedrijfsorganisatie (verder Wbo) (zoals dit artikel komt te luiden nadat onderdeel X van de Wet van 3 april 1999 (Stb. 1999, 253) tot wijziging van de Wbo en andere wetten in werking is getreden) is bepaald dat bedrijfslichamen tot taak hebben een algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij

betrokken personen te behartigen. Op basis van dit algemeen belang mogen de bedrijfslichamen hun verordeningen zowel strafrechtelijk als tuchtrechtelijk handhaven. In artikel 104 van de Wbo wordt bepaald dat bij verordening overtredingen van die verordening kunnen worden aangegeven als feiten waarvoor een tuchtrechtelijke maatregel kan worden opgelegd of strafbare feiten, behoudens indien het betreft overtredingen van voorschriften ter zake van arbeids- en rusttijden. Uit het tweede lid van artikel 104 volgt dat aanwijzing als strafbaar feit slechts kan plaatsvinden, indien dat nodig is voor de bescherming van de door de betrokken bepaling beschermde belangen. Verordeningen waarin strafbaarstelling is opgenomen dienen krachtens het gewijzigde artikel 104, tweede lid van de Wbo te worden goedgekeurd door de betrokken ministers. Op deze wijze kan de hand gehouden worden aan de hoofdregel dat overtredingen in beginsel tuchtrechtelijk worden gehandhaafd.

De leden van de VVD-fractie hebben – kort samengevat – gevraagd naar voorbeelden van gevallen die niet tuchtrechtelijk maar strafrechtelijk zullen worden afgedaan, alsmede naar de achtergrond van deze keuze. De achterliggende gedachte is dat de passende wijze van handhaving mede wordt bepaald door het geschonden belang. In gevallen waarin de overtreding louter leidt tot schending van belangen van de bedrijfsgenoten, is tuchtrechtelijke handhaving de meest geëigende weg. Het is echter mogelijk dat een bepaling mede een breder algemeen belang dient. Gedacht moet worden aan bepalingen waarvan de overtreding ernstig gevaar met zich brengt voor mensen, dieren of milieu. In zo'n geval is strafrechtelijke handhaving passender. Een ander voorbeeld dat reeds wordt genoemd in de Memorie van Toelichting betreft het geval dat het door overtreding van de norm te verkrijgen voordeel groter is dan het bedrag dat maximaal als tuchtrechtelijke boete kan worden opgelegd. Strafrecht wordt in dat geval aan de orde geacht om te voorkomen dat het beeld ontstaat dat overtreding loont.

### **3. De fase voorafgaand aan de tuchtrechtelijke procedure**

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot de inschakeling van privaatrechtelijke controlediensten als toezichthouder in de fase voorafgaand aan de tuchtrechtelijke procedure. Wij zijn met deze leden van mening dat dit gepaard moet gaan met goede waarborgen. Daartoe is in artikel 104 derde lid van de Wbo (zoals deze komt te luiden op het moment dat artikel I, onderdeel X van de wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wbo en enige andere wetten, in werking treedt bepaald dat het besluit tot aanwijzing van toezichthouders ministeriële goedkeuring behoeft. Hiermee wordt de gelegenheid geschapen om te toetsen of de beoogde toezichthouders op onafhankelijke en objectieve wijze in staat zullen zijn om deskundig en adequaat na te gaan of de betrokken regelgeving wordt nageleefd. Relevante factoren die onder meer bij deze toetsing zullen worden betrokken zijn de organisatiestructuur van de controledienst, de samenstelling van het bestuur en personeel, de statuten, de controlereglementen, de financiële situatie van de organisatie. Van belang is voorts dat de personen aan wie de toezichthoudende bevoegdheden worden toegekend vallen onder regime van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb bevat eisen inzake het optreden van de toezichthouder en geeft deze bevoegdheden in het kader van zijn taakuitoefening. Bij de toetsing ten behoeve van de ministeriële goedkeuring zullen derhalve ook deze bepalingen relevant zijn. Voorts is denkbaar dat de bedrijfslichamen, waar mogelijk, gebruik zullen maken van bij de Raad voor accreditatie aangesloten organisaties. Gegeven het brede scala van onderwerpen die bij autonome verordening door de bedrijfslichamen kunnen worden geregeld, is het niet doenlijk op voorhand aan te geven of, en zo ja, welke privaatrechtelijke instellingen er bestaan die op de

betrokken gebieden als toezichthouder aangewezen zouden kunnen worden.

Ervaring met reeds bestaande privaatrechtelijke controlediensten is met name opgedaan met toezicht op de naleving van rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid ressorterende wet- en regelgeving. Gebleken is dat het op een aantal beleidsterreinen heel doelmatig kan zijn om privaatrechtelijke controlediensten in te schakelen als toezichthouders. Het functioneren van deze toezichthouders wordt kritisch getoetst teneinde de verantwoordelijk minister in staat te stellen te beoordelen of de gerealiseerde taakuitvoering volledig, juist, doelmatig en zorgvuldig is geweest. Met het oog op de toekomstige taakuitvoering wordt getoetst of de organisatie daartoe voldoende is toegerust. De in dat verband relevante beoordelingsnormen betreffen de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de organisatie, de deskundigheid van het personeel, de zorgvuldigheid waarmee conform wet- en regelgeving wordt opgetreden, alsmede de financieel economische gezondheid van de organisatie. Uiteraard wordt tevens getoetst of het onderscheid tussen private en publieke werkzaamheden in acht is genomen.

In het licht van het bovenstaande komt het ons voor dat aan de zorgen, geuit door de leden van de CDA-fractie, is tegemoet gekomen. Bovendien zij benadrukt dat in voorkomend geval het rapport van de toezichthouder, waarin overtreding van enig autonoom voorschrift wordt geconstateerd, slechts als eerste stap moet worden gezien op weg naar een mogelijke tuchtrechtelijke procedure die overigens met waarborgen is omkleed. In geval van een strafrechtelijke procedure geldt dit nog in verstrekte mate aangezien de toezichthouder enkel een rol vervult in de fase, voorafgaande aan die van de opsporing. In het kader van de strafrechtelijke procedures die mogelijk volgen op een constatering door een toezichthouder van een overtreding, vervult hij echter zelf geen functie.

#### **4. Instelling tuchtgerecht; voor elk bedrijfslichaam bij wet**

Voor de leden van de fractie van de PvdA is het uiteenlopen van de opvattingen tussen de Raad van State en het kabinet zorgelijk. Zij vragen of wij bereid zijn om nadere suggesties te doen ten behoeve van de versterking van de onafhankelijkheid van de gerechten en deze nogmaals aan de Raad van State voor te leggen.

In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij aangegeven dat de onafhankelijkheid van de tuchtgerechten naar ons oordeel niet aan twijfel onderhevig is. Voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van een tuchtcollege moet er voldaan zijn aan voorwaarden op het gebied van de wijze van benoeming, ontslag, benoemingsvereisten, zittingsamenstelling, bezoldiging, openbaarheid van de zitting, incompatibiliteiten en tuchtrecht ten aanzien van de rechters in het college. De waarborg is gelegen in het voldoen aan het samenstel van deze vereisten.

De voorzitter van het tuchtgerecht wordt voor de tijd van zes jaren op voordracht van het bestuur en betrokken bedrijfslichaam bij koninklijk besluit benoemd (artikel 9, tweede lid). De leden van het tuchtgerecht worden weliswaar voor de tijd van zes jaren benoemd door het bestuur van het betrokken bedrijfslichaam (artikel 9, derde lid) maar kennen wettelijke waarborgen voor hun onafhankelijkheid (artikel 9 vierde lid, artikel 10, artikel 12, tweede lid). De zittingen van het tuchtgerecht zijn, behoudens de uitzondering van artikel 18 lid 2, openbaar (artikel 18, eerste lid). Dit biedt een extra waarborg voor een onpartijdig oordeel. Tevens is er

controle mogelijk door het instellen van beroep tegen een uitspraak bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Het College toetst zowel de beoordeling van de feiten als de rechtsvragen. Het feit dat er naast de voorzitter ook bedrijfsgenoten zitting hebben in het tuchtgerecht levert vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid geen belemmering op. Het is echter niet toegestaan dat een ondergeschikte van één der partijen deel uitmaakt van het college. Het wetsontwerp kent daartoe in het tweede lid van artikel 10 een bepaling. Tevens biedt het wetsontwerp de mogelijkheid om de voorzitter en elk der leden te wraken op grond van feiten en omstandigheden waardoor de onpartijdigheid van het tuchtgerecht schade zou leiden (artikel 23). Het wetsontwerp biedt de voorzitter en de leden de mogelijkheid om zich te verschonen indien zij van mening zijn dat er feiten of omstandigheden zijn waardoor hun onpartijdigheid in het geding zou kunnen komen (artikel 24).

Het tuchtgerecht bestaat uit leden-bedrijfsgenoten een voorzitter en secretaris die moet voldoen aan de vereisten voor benoeming in een rechtbank. Het tuchtgerecht houdt zitting met drie of vijf leden onder wie de voorzitter of de plaatsvervangend voorzitter (artikel 18).

Artikel 14 verklaart de artikelen 8 tot en met 13 en 23 en 24 van overeenkomstige toepassing op de plaatsvervangers van de voorzitter de leden en de secretaris. Op deze wijze is gewaarborgd dat ook de vervangers aan de eisen voldoen die voor de voorzitter, de leden en de secretaris gelden.

De bezoldiging van de voorzitter de leden en de secretaris wordt bij verordening van de Sociaal Economische Raad vastgesteld. Deze verordening dient te worden goedgekeurd door de betrokken Ministers (artikel 13). Het is de verwachting dat de kosten van de tuchtgerichten deels gedekt kunnen worden met de opbrengsten van de opgelegde boeten. Indien deze opbrengsten de kosten van de tuchtrechtspraak overtreffen geeft het bestuur van het betreffende bedrijfslichaam aan het saldo een bijzondere bestemming die instemming behoeft van de Sociaal Economische Raad (artikel 45). Nu de bezoldiging niet direct van het aan tuchtrecht onderworpen bedrijf komt en goedkeuring vereist is van de betrokken Ministers op de verordening waarbij de bezoldiging wordt vastgesteld, staat deze wijze van bezoldiging niet aan de onafhankelijkheid van het tuchtgerecht in de weg.

Wij zijn van mening dat de wet voldoende waarborgen geeft om te kunnen spreken van een onafhankelijke instantie. Wij achten het derhalve niet nodig om nader advies te vragen aan de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat bij overtreding door een onderneming van tuchtrechtelijke bepalingen sprake kan zijn van overlappende bevoegdheden tussen een bedrijfschap en een productschap. Zij vragen zich af welk tuchtgerecht in een dergelijk geval bevoegd zal zijn. Is er sprake van voorrang voor het horizontale verband?

Artikel 7 van het wetsvoorstel regelt de bevoegdheid van de tuchtgerichten. Op grond van het tweede lid, onderdeel a, is in beginsel het tuchtgerecht dat voor het bedrijfslichaam is ingesteld bevoegd te oordelen over overtreding van verordeningen van het betreffende bedrijfslichaam. Daarbij geldt op grond van het eerste lid, dat voor ieder hoofdproductschap en hoofdbedrijfschap een tuchtgerecht wordt ingesteld. Deze gerechten oordelen tevens over overtreding van de verordeningen van de onder de betreffende hoofdschappen ressorterende product-of bedrijfschappen. Tevens worden tuchtgerichten ingesteld voor alle productschappen en bedrijfschappen die niet onder een hoofd-

productschap of een hoofdbedrijfschap vallen. Het tweede lid, onderdeel b, regelt vervolgens dat de bedrijfslichamen in hun verordening waarin de overtreding is opgenomen kunnen regelen dat een ander tuchtgerecht bevoegd is. Bij overtreding van een bepaling van een verordening van een bepaald bedrijfslichaam zal dan derhalve altijd duidelijk zijn welk tuchtgerecht bevoegd is. In beginsel is dat het «eigen» tuchtgerecht of dat van het overkoepelende hoofdbedrijf-of hoofdproductschap tenzij in de verordening die is overtreden, een ander tuchtgerecht bevoegd is verklaard.

De modernisering van het PBO-stelsel heeft mede tot doel gehad om overlappende bevoegdheden zo veel mogelijk te voorkomen. Het is aan de bedrijfslichamen om er door middel van onderlinge afstemming zorg voor te dragen dat van overlappende bepalingen in verordeningen geen sprake zal zijn. Deze afstemming kan er ook toe leiden dat in de verordening van een bepaald bedrijfslichaam conform artikel 7, tweede lid, onderdeel b, een ander tuchtgerecht bevoegd wordt verklaard.

Uit het ten laste gelegde feit zal blijken welke verordening is overtreden en wordt derhalve duidelijk welk tuchtgerecht bevoegd is. Indien, ondanks de hiervoor bedoelde afstemming tussen bedrijfslichamen, toch sprake blijkt te zijn van overlappende bepalingen en een betrokkene voor een zelfde gedraging voor een tweede maal tuchtrechtelijk wordt aangesproken op basis van een andere verordening, kan hij de exceptie «ne bis idem» aanvoeren, zodat een tweede veroordeling voor hetzelfde feit uitgesloten is.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat voor de situatie dat sprake is van strijdigheid van verordeningen artikel 101 van de Wbo een voorziening biedt. Dit artikel regelt welke bepaling in een dergelijk geval voorrang heeft. De met die bepaling strijdige bepaling houdt daarbij van rechtswege op te gelden.

## **5. Tuchtrechtspraak bij medebewind**

Terecht merken de leden van de PvdA-fractie op dat uit de memorie van toelichting niet duidelijk wordt óf bedoelde medebewindwetten worden veranderd en op grond waarvan de keuze voor strafrechtelijke dan wel tuchtrechtelijke handhaving wordt gemaakt. Het valt immers buiten het bestek van onderhavig wetsvoorstel om te bepalen of, en zo ja, in welke gevallen tuchtrechtelijke handhaving van medebewindverordeningen opportuun wordt geacht. Het is aan de betrokken beleidsverantwoordelijke ministers om na te gaan of zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken. Daarbij zal indien de keuze tussen strafrechtelijke en tuchtrechtelijke handhaving aan de orde is, de gemaakte keuze uiteraard gemotiveerd worden. Overigens bestaan op dit moment alleen met betrekking tot de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren concrete voorbeelden om van voornoemde mogelijkheid gebruik te maken.

## **6. Advies Sociaal-Economische Raad**

De kosten van het tuchtgerecht komen ten laste, de opgelegde geldboetes komen ten gunste van de bedrijfslichamen. De SER heeft gewezen op een mogelijk dreigende structurele lastenverzwaring voor de bedrijfslichamen. De leden van de fracties van de VVD, het CDA en D66 hebben naar aanleiding van het SER-advies vragen gesteld over de financiële gevolgen voor de bedrijfslichamen respectievelijk de bedrijven. Vooropgesteld zij dat de wij de vrees van de SER niet delen. Hoewel op voorhand niet valt uit te sluiten dat er nooit één tuchtgerecht geconfronteerd zal worden met de situatie dat kosten en opbrengsten uit balans zijn, achten wij de kans niet reëel dat de kosten van enig tuchtgerecht structureel de opbrengsten

zullen overstijgen. De niet nader onderbouwde vrees van potentiële lastenverzwaring vormt voor ons geen aanleiding het wetsvoorstel thans op dit punt te herzien. Wij achten bovendien de voorgestelde wijze van financiering van de tuchtgerechten geheel in overeenstemming met het beginsel dat de bedrijfslichamen verantwoordelijkheid dragen voor de handhaving van autonome verordeningen.

## **7. Gevolgen voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven**

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer wij van een dermate grote toename van het aanbod van tuchtzaken spreken dat de formatie van het College dient te worden uitgebreid. Tevens stellen deze leden ons de vraag op welke manier de bij het OM en de sectoren strafrecht van de rechtbanken vrijkomende capaciteit zal worden benut.

De ontwikkeling ten gevolge van de invoering van de tuchtrechtspraak zullen wij in onderling overleg met het College monitoren. Dit is van belang aangezien het vooralsnog niet eenduidig weer te geven is wat het exacte gevolg zal zijn van de invoering van een tuchtrechtelijk stelsel voor de werklust van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De eventuele toename van de werklust van het College is afhankelijk van het gebruik dat er van het stelsel van tuchtrechtspraak gemaakt zal worden. Het heeft onze aandacht dat het College voor haar taakuitoefening voldoende geëquipeerd moet zijn. Zodra het voor ons duidelijk is dat het College met de huidige middelen onvoldoende op haar taak berekend is zullen wij ons hierover beraden.

De leden van de PvdA fractie verzoeken ons om een uiteenzetting te geven omtrent de wijze waarop de bij het OM en de sectoren strafrecht vrijkomende capaciteit zal worden benut.

In de memorie van toelichting hebben wij opgemerkt dat de strafrechtelijke handhaving doorgaans weinig prioriteit krijgt door de belasting van het Openbaar Ministerie op andere terreinen. Het doel van dit wetsvoorstel is dan ook intensivering van de handhaving door overtredingen in beginsel tuchtrechtelijk te handhaven. Het is derhalve onze verwachting dat de wettelijke regeling van tuchtrechtspraak een gering effect zal hebben op de belasting van het Openbaar Ministerie. Nu de zaaksverlichting zowel bij het Openbaar Ministerie als bij de strafsector van de rechtbank gering zal zijn, kan deze vrijkomende capaciteit worden aangewend voor de normale taakuitoefening.

Naar de mening van de leden van de fractie van D66 is dit voorstel een interessante uitbreiding van de regels aangaande de tuchtrechtspraak in de Nederlandse samenleving. Dit moet echter niet een onjuist verdringingseffect hebben. Deze leden menen dat de hierdoor de weg naar de reguliere rechtspraak niet zal moeten worden afgesloten. De fractie van D66 vraagt in hoeverre zich dit verhoudt tot het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat in zoverre tuchtrechtelijke handhaving in de plaats treedt voor strafrechtelijke handhaving, gesproken kan worden van een verbreking van de band met de reguliere rechtspraak. Na de tuchtrechtelijke fase staat de mogelijkheid open om hoger beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waardoor de band met de reguliere rechtspraak weer hersteld wordt. Het College heeft in het systeem van de tuchtrechtspraak dan ook een belangrijke functie op het punt van de kwaliteit van de tuchtrechtelijke uitspraken en bevordering van rechtseenheid tussen de verschillende tuchtgerechten.

Voor de ernstigere delicten blijft het mogelijk dat er strafrechtelijk wordt ingegrepen door de Officier van Justitie. Voor degene die meent slachtoffer te zijn van tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen staat uiteraard ook de weg naar de burgerlijke rechter open met een beroep op onrechtmatig handelen. Een tuchtrechtelijke veroordeling kan de bewijspositie bij de burgerlijke rechter zelfs versterken.

## **8. Overige opmerkingen**

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de vierjaarlijkse evaluatie van het PBO-stelsel ook het tuchtrecht wordt geëvalueerd.

De doelstelling van de evaluatie is verslag te doen van het functioneren van de bedrijfslichamen en te toetsen of, en zo ja, in welke mate de doelstellingen van de stelselwijziging in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn gerealiseerd. De wijziging van de Wbo kwam voort uit de wens om te komen tot modernisering van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Een van de onderdelen van deze wetswijziging betrof het toezicht op de naleving van verordeningen. Tot dan toe was veelal het strafrecht van toepassing bij niet naleving van de verordeningen. Het kabinet was echter van mening dat het toezicht op de naleving van verordeningen efficiënter en effectiever is als de schappen primair zelf daarvoor verantwoordelijk zijn, door toepassing van het tuchtrecht.

Uitgangspunt van de Wbo is dan ook geworden dat handhaving van PBO-verordeningen door middel van tuchtrecht plaatsvindt tenzij strafrechtelijke handhaving geboden is. Hiertoe is de Wbo aangepast en is de onderhavige vervanging van de oude Wet tuchrechtspraak bedrijfsorganisatie door een nieuwe wet noodzakelijk. Bij het periodiek uit te brengen verslag over het functioneren van de bedrijfslichamen zal ook dit element worden meegenomen. Gezien het tijdstip waarop dit wetsvoorstel in werking zal kunnen treden zal dat echter bij het eerste in 2003 aan de Staten Generaal uit te brengen verslag nog niet het geval kunnen zijn.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 2**

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom wij kiezen voor het model, dat de sanctie van verscherpte controle alleen kan worden opgelegd door de voorzitter van het betreffende bedrijfslichaam, die daarom vraagt bij het aanbrengen van de zaak bij het tuchtgerecht. Deze leden achten het wenselijk dat om, naast de nu gekozen variant ook het opleggen van de sanctie in de latere fase van het geding mogelijk te maken, bijvoorbeeld indien beide partijen zich daarvoor uitdrukkelijk uitspreken en wellicht zelfs ambtshalve door de tuchtrechter.

De keuze die wij hebben gemaakt om de sanctie van de verscherpte controle slechts te laten opleggen nadat de voorzitter van het betreffende bedrijfslichaam daarom bij het aanbrengen van de zaak vraagt, heeft een praktische grondslag. Indien de tuchtrechter de sanctie van het verscherpt toezicht oplegt dan moet het betreffende bedrijfslichaam capaciteit leveren om het toezicht te kunnen effectueren. De leden van het CDA zullen het met ons eens zijn dat het bedrijfslichaam ook in staat moet zijn om dit toezicht uit te oefenen. Door de voorzitter van het bedrijf nu een initiërende rol te geven bij het verscherpt toezicht wordt gewaarborgd dat een bedrijfslichaam in staat is om effectief toezicht uit te oefenen.

De leden van de fractie van het CDA vragen ons of indien de sanctie is opgelegd voor de maximale periode van twee jaar, om een tussentijdse beëindiging kan worden verzocht, bijvoorbeeld als de resultaten al spoedig zeer goed blijken te zijn.

De sanctie van het onder verscherpt toezicht stellen van het bedrijf van betrokkene op zijn kosten is voor een bedrijf de meest vergaande sanctie die tuchtrechtelijk kan worden opgelegd. Wij gaan er vanuit dat de voorzitter van het bedrijfslichaam die deze maatregel vordert, hier pas in ernstige gevallen toe zal overgaan. Daarnaast biedt artikel 2 de tuchtrechter de mogelijkheid om deze sanctie voor een periode van minder dan twee jaar op te leggen, waardoor ook de tuchtrechter de ernst van het geval kan laten meewegen in zijn oordeel. Indien de tuchtrechter derhalve kiest voor het opleggen van de sanctie van verscherpt toezicht voor een periode van twee jaar, zal hij dat enkel doen nadat hem gebleken is van een ernstig geval.

Wij zijn het met de leden van de fractie van het CDA eens dat wanneer na enkele controles blijkt dat een bedrijf gedurende een aaneengesloten periode, na het opleggen van de sanctie van het verscherpt toezicht, de zaken op orde heeft, er een mogelijkheid dient te bestaan dat de sanctie wordt opgeheven. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat de vrijkomende controle capaciteit kan worden aangewend voor de controle van andere bedrijven en dat een bedrijf gestimuleerd wordt om op korte termijn de gang van zaken te verbeteren. Daartoe is het voorstel bij Nota van Wijziging aangepast.

Opheffing van de sanctie van het verscherpt toezicht geschiedt door het tuchtgerecht dat de sanctie heeft opgelegd na een gezamenlijk verzoek van de voorzitter van het desbetreffende bedrijfslichaam en de eigenaar van het bedrijf aan wie de sanctie is opgelegd. Het tuchtgerecht kan het verzoek toe of afwijzen.

Hoger beroep wordt uitgesloten aangezien het evident moet zijn dat een bedrijf zich nu wel aan de regels houdt. Het feit dat het verzoek gezamenlijk dient te worden gedaan door de voorzitter van het bedrijfslichaam en de eigenaar van het betrokken bedrijf heeft mede ten doel om kansloze verzoeken tegen te gaan.

#### **Artikel 4**

De leden van de VVD-fractie hebben de regering gevraagd te reageren op het pleidooi van de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVE) voor het opnemen van de mogelijkheid in de wet om sectoraal bezien hogere maxima in te stellen. Reden hiervoor zou zijn dat in sommige sectoren, zoals bijvoorbeeld de roodvleessector, het nieuwe maximumbedrag van € 11 250,- doorgaans achterblijft bij het daadwerkelijk genoten economisch voordeel van een overtreding.

Wij zijn van mening dat het de voorkeur verdient om in de wet zelf te voorzien in het maximumboetebedrag. Het vaststellen van (hogere) maxima kan naar onze mening niet worden overgelaten aan de bedrijfslichamen, doch hoort tot het primaat van de wetgever. Ofschoon het streven van de productschappen naar effectieve en afschrikwekkende geldboetes door ons van harte wordt ondersteund, biedt het voorstel van de PVE daarvoor geen geschikte basis. Indien in een bepaalde sector overtreding van bestaande normen loont, verdient het in de eerste plaats aanbeveling te bezien of de normen en het toezicht op de naleving ervan adequater kunnen worden vormgegeven. Het maximumbedrag geldt tenslotte per overtreding en vormt slechts één van de mogelijke sancties op basis van de Wet tbo.

Bij gebreke van objectieve gegevens op basis waarvan wij zouden kunnen beoordelen of en op welke gronden eventueel een hoger maximum boetebedrag in één of meer sectoren zou kunnen worden gerechtvaardigd, kunnen wij niet anders dan afwijzend reageren op het pleidooi van de PVE.

### **Artikel 8**

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de vierjaarlijkse evaluatie van het PBO-stelsel ook het tuchtrecht wordt geëvalueerd.

De doelstelling van het verslag, zoals in artikel 139 Wbo voorgeschreven, is verslag te doen van het functioneren van de bedrijfslichamen en te toetsen of, en zo ja, in welke mate de doelstellingen van de stelselwijziging in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn gerealiseerd. De wijziging van de Wbo, kwam voort uit de wens om te komen tot modernisering van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Een van de onderdelen van deze wetwijziging betrof het toezicht op de naleving van verordeningen. Tot dan toe was veelal het strafrecht van toepassing bij niet naleving van de verordeningen. Het kabinet was echter van mening dat het toezicht op de naleving van verordeningen efficiënter en effectiever is als de schappen primair zelf daarvoor verantwoordelijk zijn, door toepassing van het tuchtrecht.

Uitgangspunt van de Wbo is dan ook geworden dat handhaving van PBO-verordeningen door middel van tuchtrecht plaatsvindt tenzij strafrechtelijke handhaving geboden is. Hiertoe is de Wbo aangepast en is de onderhavige vervanging van de oude Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie door een nieuwe wet noodzakelijk. In het genoemde verslag zal ook dit element worden meegenomen.

### **Artikel 15**

De leden van de fractie van D66 menen dat de aanbrengring van zaken door de voorzitter van het lichaam de snelheid van de rechtspraak zal vergroten. Het beroep op de reguliere strafsector zal hierdoor afnemen, zonder dat deze weg wordt uitgesloten. Deze leden vragen of invoering van een verjaringstermijn, zoals deze ook in de reguliere rechtspraak bestaat, een goede aanvulling kan zijn op deze nieuwe regels.

Wij zijn met de fractie van D66 van mening dat de invoering van een verjaringstermijn, die ook in de reguliere rechtspraak bestaat, een goede aanvulling is op de nieuwe regels. Wij zullen bij Nota van wijziging daartoe een artikel opnemen.

### **Artikel 45**

Het bedrijfslichaam geeft aan het batig saldo (ontvangen boetes minus kosten tuchtrechtspraak) een door de SER goed te keuren bijzondere bestemming, in de eerste plaats ter bestrijding van de met tuchtrechtspraak gemoeide kosten. De leden van de VVD-fractie hebben verzocht om toe te lichten hoe ruim deze bepaling mag worden uitgelegd. Zij vragen zich af of daaronder bijvoorbeeld ook de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving van verordeningen vallen.

Terzake merken wij op dat de oude wet tbo reeds een soortgelijke bepaling bevatte. De voorwaarde dat het batig saldo een door de SER goedgekeurde, bijzonder bestemming moet krijgen, strekt er – even als voorheen – toe te voorkomen dat de ontvangsten uit geldboeten door het hoofdbedrijfslichaam in de algemene middelen wordt gestort. In beginsel zullen de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving van verorde-

ningen uit de algemene middelen van het bedrijfslichaam gefinancierd moeten worden. Echter, dit behoeft er niet aan in de weg te staan dat in een concreet geval (een deel van) de met toezicht gemoeide kosten ook als bijzondere bestemming zouden kunnen gelden.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner